



Н. И. Толстых
генеральный директор
ГУП «Центр правовых
проблем северных
территорий»



М. Г. Киржиманов
канд. юр. наук, заместитель
генерального директора ГУП
«Центр правовых проблем
северных территорий»

Актуальные проблемы судебно-арбитражной практики в недропользовании

анализ решений Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, кассационных инстанций арбитражных судов федеральных округов за 2009 г. – первое полугодие 2010 г.

Статья I.

Судебные споры, связанные с предоставлением права пользования недрами.

Основная масса судебных споров в сфере регулирования отношений при пользовании недрами, рассмотренных судами общей юрисдикции и арбитражными судами в 2009 – первом полугодии 2010 г., возникла по большей части по причине неправильного применения уполномоченными органами государственной власти и пользователями недр норм материального и процессуального права, однако в ходе анализа вынесенных судебными органами решений можно выявить некоторые коллизии законодательства РФ о недрах.

Споры данной категории, рассмотренные арбитражными судами в 2009 – первом полугодии 2010 г., в основном возникли в связи с обращением заинтересованных лиц с заявлениями о признании результатов аукционов или конкурсов на право пользования недрами недействительными в связи с нарушением порядка их проведения, а также несоблюдением уполномоченным органом государственной власти порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр.

1.1. Федеральный арбитражный суд (далее – ФАС) Московского округа в постановлении от 27 января 2009 г. № КА-А40/10966-08¹ признал обоснованными выводы нижестоящих судов о несоблюдении Федеральным агентством по недропользованию порядка рассмотрения заявок и вынесения решений, установленного Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (с изменениями, внесенными Федеральными законами от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ, от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ, от 14 мая 2001 г. № 52-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ, от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 15 апреля 2006 г. № 49-ФЗ, от 25 октября 2006 г. № 173-ФЗ, от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 295-ФЗ, от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 18 июля 2008 г. № 120-ФЗ, от 23

июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ, от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ)², и Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 24 января 2005 г. № 23 (с изменениями, внесенными приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 20 июня 2007 г. № 155)³.

Из материалов дела следует, что Федеральное агентство по недропользованию по результатам рассмотрения заявочных материалов сообщило заявителю, что спорное месторождение полезных ископаемых было открыто скважиной, пробуренной за счет средств внебюджетного фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации, в связи с чем право пользования недрами с целью разведки и добычи углеводородного сырья спорного месторождения не может быть предоставлено. Признавая незаконными действия Федерального агентства по недропользованию, судом была дана подробная правовая оценка всем доводам Федерального агентства по недропользованию. Ценными с позиции правоприменения представляются следующие выводы суда.

¹ Документ опубликован не был. Текст использован по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 10, ст. 823; 1999, № 7, ст. 879; 2000, № 2, ст. 141; 2001, № 21, ст. 2061; № 33, ст. 3429; 2002, № 22, ст. 2026; 2003, № 23, ст. 2174; 2004, № 35, ст. 3607; 2006, № 17, ст. 1778; № 44, ст. 4538; 2007, № 27, ст. 3213; № 49, ст. 6056; 2008, № 18, ст. 1941; № 29 (ч. 1), ст. 3418; № 29 (ч. 1), ст. 3420; № 30, ст. 3616; 2009, № 1, ст. 17; № 29, ст. 3601; № 52 (1 ч.), ст. 6450.

³ Наименование и реквизиты нормативного правового акта приводятся на дату принятия Федеральным агентством по недропользованию обжалуемых решений (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 9; 2007. № 29).

В соответствии с пунктом 4 статьи 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) в качестве основания возникновения права пользования участками недр для целей разведки и добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств и возместившим в случае их наличия расходы государства на поиск и оценку полезных ископаемых на данном участке недр, закреплялось решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр.

В рассматриваемом случае свидетельство об установлении факта открытия месторождения полезного ископаемого было получено до вступления в силу рассматриваемой нормы статьи 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах», которой был определен особый порядок предоставления права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения, однако суд пришел к выводу, что пользователь недр имеет право на получение лицензии согласно рассматриваемому порядку, поскольку соответствующая заявка подана во время действия данной нормы. В данном случае должен подлежать применению закон, действовавший на момент подачи заявки.

Кроме того, судом дана оценка доводу Федерального агентства по недропользованию о пропуске заявителем шестимесячного срока на подачу заявки на получение лицензии на пользование участком недр с даты получения свидетельства об установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на соответствующем участке недр, предусмотренного п. 5 Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения.

Довод Федерального агентства по недропользованию был отклонен судом по следующим основаниям. Пропуск шестимесячного срока на подачу заявки на получение лицензии на пользование недрами после получения свидетельства об установлении факта открытия месторождения не отнесен Законом Российской

Федерации «О недрах» к основанию для отказа в приеме заявки и в предоставлении права пользования недрами. Например, в рассматриваемом случае заявитель в пределах шестимесячного срока не имел возможности совершить предусмотренные законодательством о недрах действия, направленные на компенсацию расходов государства на геологическое изучение, поскольку Положение о возмещении расходов государства на поиски и оценку полезных ископаемых при предоставлении права пользования участком недр в целях разведки и добычи полезных ископаемых в случае установления факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участка недр за счет собственных средств, было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 873 и начало действовать с 11 мая 2005 г.; приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации № 215 об утверждении сумм, подлежащих возмещению расходов государства на поиски и оценку полезных ископаемых по спорному месторождению полезных ископаемых, был издан 19 сентября 2006 г. Таким образом, пропуск заявителем срока подачи заявки обусловлен причинами, не зависящими от него, а заявка направлена в пределах установленного срока с даты устранения вышеуказанных препятствий.

Примечание: необходимо отметить, что арбитражными судами ранее также давалась правовая оценка пропуска сроков, установленных нормативными правовыми актами федерального органа управления государственным фондом недр по схожим правоотношениям. Например, ФАС Западно-Сибирского округа в постановлении от 16 августа 2007 г. по делу № Ф04-5598/2007 (37293-А75-31)⁴ признал неправомерным отказ Федерального агентства по недропользованию в выдаче свидетельства об установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых в связи с пропуском срока подачи заявки, установленного Инструкцией об установлении факта открытия месторождений полезных ископаемых, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 11 ноября 2004 г. № 689, указав, что пропуск срока подачи заявки не может служить единственным основанием для отказа в установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых, а установленный названным нормативным правовым актом срок не является пресекательным.

Интерес представляет также позиция суда относительно ссылки Федерального агентства

по недропользованию на то, что действующее законодательство не содержит норм, в соответствии с которыми Федеральное агентство по недропользованию обязано выяснить причины пропуска заявителем указанного срока. Суд указал, что решение государственного органа должно быть в любом случае мотивировано и понятно лицу, в отношении которого оно принято, что следует из толкования нормы статьи 50 Закона Российской Федерации «О недрах», предусматривающей обжалование решений, действий органов государственной власти, противоречащих настоящему федеральному закону, в том числе об отказе в предоставлении лицензии на пользование недрами. Чтобы осуществить судебную защиту своих прав и законных интересов, лицо, чьи права нарушены, должно знать, а не догадываться обо всех обстоятельствах, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия).

Установив, что представленные заявителем документы в установленном порядке не рассматривались и соответствие их требованиям законодательства Российской Федерации о недрах не проверялось коллегиальным органом, судебные инстанции пришли к выводу о несоблюдении Федеральным агентством по недропользованию порядка рассмотрения заявок и вынесения решений, установленного законодательством о недрах. При этом судом в постановлении отмечено, что поскольку принятие решения по существу вопроса о предоставлении права пользования недрами не относится к компетенции арбитражного суда, то суд не вправе вынести решение о возложении на Федеральное агентство по недропользованию обязанности выдать заявителю лицензию на пользование недрами. Таким образом, суд принял решение о передаче заявки на получение лицензии на пользование недрами в соответствующую комиссию для рассмотрения в установленном порядке.

Примечание: определением Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 11 июня 2009 г. № ВАС-6526/09⁴ отказано в передаче в Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации для пересмотра в порядке надзора рассматриваемого постановления, а также решений судов первой и апелляционной инстанций по рассматриваемому делу.

Рассмотренное дело представляет интерес с практической точки зрения, даже несмотря на то, что возмещение расходов государства на поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, являющееся одним из предметов рассматриваемого спорного дела, на данный момент не предусмотрено действующим законодательством Российской Федерации о недрах в качестве обязательного условия для рассмотрения заявки на получение лицензии на пользование недрами и принятия решения о предоставлении права пользования недрами и выдачи лицензии, поскольку по результатам данного дела суд отметил, что при осуществлении органами государственной власти возложенных на них государственных функций не следует придерживаться формального подхода и применять нормы права по формальному принципу, а полно, всесторонне и объективно подходить к исполнению своих функций, соотнося нормы законодательства с фактическими обстоятельствами их применения.

1.2. Предоставление уполномоченным на проведение конкурсов или аукционов на право пользования недрами органом государственной власти неполных или недостоверных сведений об участке недр, выставляемом на конкурс или аукцион, является очень актуальной проблемой как по объективным, так и по субъективным причинам. Однако оспаривание соответствующих действий уполномоченного органа государственной власти можно отнести к новой категории споров, по которой еще не сложилось единой практики правоприменения.

Одним из примеров данной категории судебных споров является спор, рассмотренный ФАС Западно-Сибирского округа, о признании незаконными действий Федерального агентства по недропользованию по проведению аукциона на право пользования участком недр (приказ Федерального агентства по недропользованию от 20 января 2007 г. № 1781) и принятого по его результатам решения (приказ Федерального агентства по недропользованию от 2 июля 2007 г. № 585) в связи с предоставлением недостоверной информации о выставляемом на аукцион участке недр.

В соответствии со статьей 15 Закона Российской Федерации «О недрах» задачей государственной системы лицензирования является обеспечение необходимых гарантий владельцам лицензий и защиты их права

⁴ Документ опубликован не был. Текст использован по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

пользования недрами. Данная норма судом истолкована следующим образом: при подготовке аукционных материалов, содержащих геологическую информацию об участке недр, уполномоченные государственные органы обязаны исходить из предоставления будущим владельцам лицензий необходимых гарантий, к числу которых, безусловно, относится гарантия достоверности геологической информации об участке недр и гарантия того, что владельцу лицензии будет предоставлено право пользоваться участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в лицензии целью.

В этой связи ФАС Западно-Сибирского округа в постановлении от 4 июня 2009 г. № Ф04-3349/2009 (8215-А27-23)⁵ расценил предоставление информации по горному отводу по состоянию на 1985 г. с ориентировочным указанием запасов угля, без учета информации о частичной разработанности предоставляемого в пользование горного отвода другим пользователем недр, как нарушение гарантий будущего владельца лицензии. Основываясь на приведенных доводах, ФАС Западно-Сибирского округа принял решение об отмене решений нижестоящих судов, которыми требования заявителя удовлетворены не были, и об отправлении дела на новое рассмотрение.

Примечание: при повторном рассмотрении спора постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 21 января 2010 г. по делу № А27-9502/2008⁵ и определением ВАС Российской Федерации от 19 мая 2010 г. № ВАС-9786/09⁵ действия Федерального агентства по недропользованию по проведению аукциона на право пользования участком недр (приказ Федерального агентства по недропользованию от 20 января 2007 г. № 1781) и принятое по его результатам решение (приказ Федерального агентства по недропользованию от 2 июля 2007 г. № 585) признаны соответствующими законодательству Российской Федерации, однако доводы об обязанности уполномоченных органов предоставлять достоверную геологическую и иную информацию об участке недр, выставяемом на аукцион, под сомнение не ставились.

Предоставление неполной информации о предмете торгов явилось также основанием для признания недействительным результата аукциона и приказа о его утверждении постановлением ФАС Северо-Кавказского округа от 2 октября 2008 г. № Ф08-5898/2008⁵, обоснованность выводов которого была поддержана ВАС Российской Федерации в определении от 21 января 2009 г. № 17517/08⁵.

Так, судом было установлено, что земельный участок, необходимый для пользования недрами в целях разведки и добычи цементного сырья, занят защитными лесами, представляющими собой зеленые зоны, в которых, согласно пункту 3 статьи 105 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, запрещена разработка месторождений полезных ископаемых. Кроме того, судом было установлено, что в публикации об условиях проведения аукциона на право пользования недрами ошибочно указано на получение надлежащего разрешения уполномоченных органов осуществлять недропользование в границах земельного участка лесного фонда. Между тем уполномоченный орган государственной власти в своих письмах общал лишь об оформлении отвода земельного участка в установленном порядке, а также объем информации, необходимой для решения вопроса о предварительном согласовании отвода земельных участков лесного фонда.

Таким образом, суд пришел к выводам, что опубликованная информация не отражала в полном объеме сведений о предмете торгов и что на момент проведения аукциона предмет торгов являлся ненадлежащим. Сославшись на статью 449 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, в соответствии с которой торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица, суд признал недействительным аукцион по предоставлению права пользования недрами с целью разведки и добычи цементного сырья.

Следует отметить, что Высшим арбитражным судом Российской Федерации в определении от 21 января 2009 г. № 17517/08 было признано, что применение норм Гражданского кодекса Российской Федерации в совокупности с нормами Закона Российской Федерации «О недрах» не является необоснованным, поскольку Закон Российской Федерации «О недрах» не содержит норм, регулирующих вопросы оспаривания торгов на право пользования недрами.

Судебная практика по вопросам оспаривания действий уполномоченных органов государственной власти по предоставлению недостоверной (неполной) геологической и иной информации об участке недр, выставяемом на конкурс (аукцион) на право пользования недрами, показала недостаточность правового регулирования вопросов ответственности должностных лиц органов государственной власти, уполномоченных на организацию и проведение

конкурсов и аукционов на право пользования недрами, например, за предоставление недостоверной информации об участке недр, выставляемом на конкурс или аукцион.

Следует отметить, что в правоприменительной практике и ранее встречались ситуации, когда при выставлении участка недр на аукцион организаторы предоставляли недостоверную геологическую информацию о данном участке, в связи с чем субъект предпринимательской деятельности, признанный победителем аукциона, выплативший разовый платеж (бонус) в значительном размере и получивший в установленном порядке лицензию на пользование недрами, выяснял при доразведке, что предоставленная организаторами аукциона геологическая информация подтверждалась в лучшем случае на 10–20 %.

Понятно, что подобная ситуация вполне может объясняться несовершенством законодательства Российской Федерации о недрах в части правового регулирования получения, анализа, обработки и систематизации геологической и иной информации о недрах; совершенствование правового регулирования по данному вопросу должно являться одним из приоритетных направлений корректировки законодательства Российской Федерации в сфере недропользования.

Вместе с тем, представляется, что в законодательстве Российской Федерации должны быть закреплены правовые последствия предоставления организаторами конкурсов и аукционов на право пользования недрами недостоверной геологической и иной информации о недрах (имеющиеся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях меры и степень административного наказания за подобные правонарушения представляются недостаточными), в том числе экономические, вплоть до перерасчета сумм выплаченного бонуса с возвратом излишков недропользователю, либо возможности отказа недропользователя в одностороннем порядке от лицензии на пользование недрами с возвратом в полном объеме выплаченного им бонуса (а возможно, и расходов, понесенных недропользователем за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования недрами), учитывая, что ситуация с получением в пользование участка недр с недостоверной геологической информацией о нем вряд ли может быть истолкована в качестве рисков недропользователя как предпринимателя.

1.3. В связи с признанием недействительными результатов конкурсов или аукционов на право пользования недрами интерес представляют выводы ФАС Поволжского округа, который постановлением от 13 марта 2009 г. по делу № А57-3197/2008⁵ признал правомерными решения нижестоящих судов о признании недействительными результатов конкурса на право пользования недрами в связи с нарушением требований статьи 13.1 Закона Российской Федерации «О недрах» и требований, установленных приказом уполномоченного органа государственной власти о проведении конкурса в части критериев определения победителя конкурса при наличии лучших и равноценных предложений двух и более участников. Судом установлено, что в протоколе заседания конкурсной комиссии не отражен критерий отбора победителя из двух претендентов, предложения которых были признаны лучшими и равнозначными. Между тем в соответствии с приказом о проведении конкурса на право пользования недрами в данном случае победителем должен был быть признан претендент, предложивший наибольший размер разового платежа. Кроме того, исходя из заключения эксперта, предложения победителя (технико-экономические показатели освоения участка недр) конкурса не отвечали критериям установления победителя конкурса, определенным в приказе о проведении конкурса.

Судом также установлено, что представитель субъекта Российской Федерации в ходе работы конкурсной комиссии участия не принимал, что противоречит статье 13.1 Закона Российской Федерации «О недрах» и признано судом существенным нарушением условий проведения конкурса. При этом извещение о подведении итогов конкурса, направленное в адрес представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, не может быть доказательством соблюдения указанных требований.

Таким образом, судом протокол заседания конкурсной комиссии, приказ об утверждении результатов конкурса на право пользования недрами, а также выданная на его основе лицензия на пользование недрами были признаны недействительными. Данный вывод был поддержан Высшим арбитражным судом Российской Федерации в определении от 2 июля 2009 г. № ВАС-8294/09⁵. 

Продолжение следует

⁵ Документ опубликован не был. Текст использован по данным справочной правовой системы КосультантПлюс: судебная практика.